



Facultad de Trabajo Social
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

GT N° 32: Vínculos entre las transformaciones políticas y económicas
con el diseño de políticas sociales en Argentina durante el siglo XX

“Desigualdad y políticas sociales en Argentina, fines del siglo XX”

Facultad de Trabajo Social
Universidad Nacional de La Plata

Pezzimenti, Estefanía María Eugenia

tefi.pezzimenti@gmail.com

Con el correr de los años y el paso de las décadas, se ha demostrado que la desigualdad es un hecho persistente en la historia argentina y del conjunto de países latinoamericanos.

Las políticas de transferencia monetaria condicionada, que se implementaron durante el siglo xxi, solo han hecho disminuir la intensidad de las desigualdades. El aumento de ingresos, no resulta suficiente para revertir la situación de desigualdad, ya que la misma, se expresa en distintas esferas de la vida cotidiana de los sujetos: en la salud, educación, vivienda, trabajo, género, etc. Cada una de estas esferas involucra diferentes actores sociales.

Argentina presenta en la actualidad importantes brechas de desigualdad. Las políticas económicas implementadas en las últimas décadas del siglo xx, son las causantes de las transformaciones sufridas en la sociedad. Apertura de la economía, flexibilización laboral, caída del salario real, son algunas de las políticas económicas de corte liberal que se han llevado a cabo en nuestro país, y que tuvieron gran impacto en la vida cotidiana de los sujetos.

La deuda que se contrajo durante la última dictadura militar en Argentina, que se volvió impagable, dio lugar a los programas de ajuste fomentados por el Fondo Monetario Internacional. Dio inicio a lo que muchos autores llaman la “década perdida”. Posteriormente, en la década del 80 se produjo un gran desmantelamiento institucional, muchas de las instituciones creadas con anterioridad han desaparecido en este período, creándose una crisis del modelo, y del propio Estado.

En las últimas décadas del siglo xx, se hizo presente un nuevo fenómeno en el país, producto de las transformaciones económicas, políticas y sociales, el surgimiento de “nuevos pobres”. Las políticas que se implementaron entre el año 1989 y 1999, no hicieron más que profundizar el deterioro de los trabajadores, y los sectores populares, producto del aumento del desempleo y la precarización laboral. Otras medidas, como las privatizaciones, hicieron posible que se agudizara la brecha de desigualdad.

Al finalizar el gobierno de Raúl Alfonsín -primer gobierno democrático luego de la última dictadura militar-, asume al poder Carlos Menem (1989), dando inicio a la etapa más fuerte del ajuste estructural. Se definió, de esta manera, una nueva matriz económica, política y social, que impactó en las políticas sociales.

A principios de los 90, los programas de ajuste que se llevaron a cabo en toda la región, pretendieron impulsar otro tipo de Estado; reduciendo su intervención en la esfera social,

y dando mayor centralidad al mercado. En consonancia con esta idea de reducción estatal, se llevaron a cabo las privatizaciones, produciendo un paso de la propiedad pública a la propiedad privada. Junto con esto, el país entró a la globalización financiera, que atrajo varios capitales, pero cuando salían, arrastraban al país a grandes crisis financieras, teniendo que pagar el pueblo por ello.

Se puede observar durante este periodo, una fractura en los lazos de solidaridad social, que se agudizó durante los 90, pero se inició con el terrorismo de Estado, a partir del uso del terror, y la represión, como mecanismos de control social; se debilitaron las formas de organización social.

La hiperinflación marcó fuertemente los últimos años del gobierno de Alfonsín, y los primeros años del gobierno de Menem, tal es así, que las políticas de ajuste estructural llevadas a cabo, no encontraron, en el plano de los actores sociales, una fuerte oposición organizada que pudiera poner en jaque estas medidas aplicadas contra el pueblo.

La transición hacia una nueva matriz económica, política y social, fue el resultado de hechos sucedidos durante las décadas del 70 y el 80. Los rasgos predominantes que adquirió esta nueva matriz, se vieron plasmados en las privatizaciones de empresas públicas, la desregulación de los mercados, la descentralización de los servicios y recursos sociales, entre otras medidas.

El rumbo que tomó el gobierno de ese entonces, para combatir la inflación, tuvieron una primera etapa de éxito, que duró hasta el año 1994; luego de este periodo, la economía argentina mostró ser vulnerable, y se pusieron sobre la mesa los efectos negativos de las medidas económicas de ajuste ortodoxo que ya se habían empezado a implementar en el país.

Las transformaciones institucionales que se dieron durante el primer gobierno de Carlos Menem, impactaron en la configuración de los actores sociales, y esto se expresó en la correlación de fuerzas. A medida que se agravó la situación social, en tanto que se estaba ante una crisis del mercado de trabajo, los trabajadores y los sectores populares, iban perdiendo los canales de representación de sus intereses. Se evidencian en el escenario, un sindicalismo fragmentado y con un sector que formaba parte de la coalición de gobierno, para defender sus propios intereses y no los de la clase trabajadora. Además, había una oposición política débil, junto a la emergencia de nuevas organizaciones y partidos políticos.

Por otro lado, iba adquiriendo poder un grupo minoritario en la sociedad argentina, que se encontraría, desde la década del 70, en condiciones favorables a sus intereses particulares; acumularon gran poder económico, y político. Los grupos empresariales resultaron ser los protagonistas de este periodo. El gobierno de Menem fue un gran amigo de los intereses y las preferencias de los grandes grupos económicos.

El quiebre del modelo de industrialización sustitutiva generó nuevas condiciones estructurales que lograron reducir el peso que tenían los trabajadores organizados, y también hizo erosionar el rol de la mediación sindical. A la par, crecía un universo heterogéneo de sectores populares que no se encontraban estructurados. Tal como lo plantean Acuña, C., Kessler, G., y Repetto, F. (2002), el mercado laboral, durante esta década, demostró su incapacidad para ubicarse como eje estructurante de integración social.

Siguiendo a Acuña, C., Kessler, G., y Repetto, F. (2002), la descentralización de los servicios universales, la privatización y desregulación de la seguridad social y la focalización de los programas para combatir la pobreza, son los rasgos característicos de esta etapa. Se implementaron programas focalizados, descentralizados y fragmentados. La economía del país sufrió importantes transformaciones, y el sistema de políticas sociales no fue tomado en cuenta; muestra de esto, fue la descentralización y focalización de las políticas de salud y educación.

“A la descentralización de la educación primaria (la cual se había efectuado en 1978 durante el Régimen Militar), se sumó la secundaria y los institutos de formación docente, proceso que duró entre 1992-1994, donde los establecimientos educativos pasaron a depender de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA). El papel activo del equipo económico resultó fundamental para aplacar las voces disidentes de los actores provinciales que habrían de recibir los establecimientos y el personal docente” (Acuña, C., Kessler, G., y Repetto, F., 2002, p. 16). Con la Ley Federal de Educación, del año 1993, se le otorgó un nuevo marco general que regularía el sistema educativo más descentralizado, transformando el sistema en su conjunto. A su vez, el Ministerio de Cultura y Educación dejó de tener a las escuelas bajo su órbita.

Todo el sistema educativo, en su conjunto, sufrió grandes modificaciones; en ese sentido, se dictó la Ley de Educación Superior, que le transfirió a las provincias la responsabilidad de la educación superior no universitaria, y se establece que era responsabilidad del gobierno nacional velar por la calidad educativa de las universidades, para esto se creó un sistema de evaluación a través de entidades que no respondían directamente al

gobierno, la CONEAU (comisión nacional de evaluación y acreditación universitaria). Con estas medidas, se vio cuestionada la gratuidad de la enseñanza, y como resultado se desataron fuertes disputas entre estudiantes universitarios, algunos partidos políticos y el gobierno.

Durante la segunda mitad de la década del 90, el Ministerio de Educación Nacional puso en marcha algunos programas sociales focalizados, de carácter compensatorio: el Plan Social Educativo y el Programa Nacional de Becas de Retención Escolar. El primero, fue creado en el año 1993, destinado a niños, niñas y jóvenes de los sectores más desfavorecidos, que asisten a el nivel inicial, primario y secundario, las escuelas eran seleccionadas por las autoridades educativas provinciales. El segundo, creado en el año 1997, producto de los problemas ligados a la deserción escolar en los sectores más empobrecidos, también de alcance nacional. Mediante este programa, se otorgaban becas a estudiantes entre 13 y 19 años. El objetivo central era incrementar los años de escolaridad y mejorar la empleabilidad de los jóvenes pertenecientes a sectores vulnerables (Acuña, C., Kessler, G., y Repetto, F., 2002).

Por otra parte, la salud pública se encontró relegada en la agenda del gobierno, y también fue afectada por la descentralización. Se completó en los 90 el proceso de transferencia, iniciado décadas atrás, de hospitales nacionales a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires. Estas transformaciones afectaron fuertemente el funcionamiento del Ministerio de Salud, ya que su intervención se redujo a un cierto número de programas focalizados: el Programa Materno Infantil y Nutrición, y el Programa Materno Infantil. Dicho esto, “puede afirmarse que la salud pública fue quizás el campo de la política social que permaneció más alejado de las prioridades de la agenda gubernamental de los años noventa, aún con la puesta en marcha de algunas propuestas focalizadas. El gradualismo de la transferencia de hospitales, la propia lógica de los sistemas provinciales de salud, la falta de fuerza de los actores nacionales del sector en la década pasada y el desinterés de los grupos medios o trabajadores organizados por la suerte de este campo de la política social, son otros tantos factores que ayudan a explicar en mucho esa ausencia de debate y cambios profundos en el campo de la salud pública.” (Acuña, C., Kessler, G., y Repetto, F., 2002, p.21).

Se había vuelto evidente, en los primeros años de la década del 90, que no se incluía de manera prioritaria los temas de la pobreza y el desempleo, desde los sectores dominantes planteaban que el bienestar de la población, y la mejora social, llegaría a través de la “teoría del derrame”.

En el año 1991, asumió a la gobernación Eduardo Duhalde, quien llevó a cabo durante los 90, algunos proyectos que parecían estar ligados a la lucha contra la pobreza. Estos proyectos estuvieron particularmente centrados en las zonas más densamente pobladas: el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense y el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano. Esto se entrelazaba con un interés por obtener poder político suficiente para encaminarse en la carrera presidencial. Mediante un acuerdo con el gobierno de Menem, y sancionada la Ley de Reforma Impositiva en abril de 1992, se favoreció a la provincia de Buenos Aires, dejando en peores condiciones al resto de las provincias del país, que debían conformarse con dividirse entre todas el 4% de la recaudación del impuesto a las ganancias, mientras que el 10% sería destinado solo a la provincia liderada por Duhalde (Acuña, C., Kessler, G., y Repetto, F., 2002).

En ese sentido, dos fueron las líneas de trabajo en cuanto a la estrategia para luchar contra la pobreza en la provincia de Buenos Aires: infraestructura social y asistencia.

A través del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, se le otorgó mayor protagonismo al sector empresarial. Se llevó adelante un número significativo de obras públicas, con el fin de dar muestras del accionar del gobierno provincial. Esto le permitió a Duhalde generar un liderazgo, propio de la tradición del peronismo. A fin de cuentas, este proyecto sirvió para fortalecer el liderazgo y la figura del gobernador. Otra cuestión que le sirvió, fue tender lazos con otros intendentes para la asignación de los recursos de este fondo, para así poder recibir apoyo de otros municipios del conurbano bonaerense. Ya en el año 1995, en un escenario donde se reabría la discusión respecto de la ley impositiva, y “en medio de presiones del resto de los gobernadores, incluso del mismo signo partidario, Duhalde logró la prórroga del beneficio vinculado a la recaudación del Impuesto a las Ganancias” (Acuña, C., Kessler, G., y Repetto, F., 2002, p. 31).

En el plano de la asistencia, en el año 1992, el Plan de Justicia Social incorporó un área de programas sociales. Grupos sociales heterogéneos, con diferentes capacidades y recursos, operarían como interlocutores. Pero a medida que la estrategia dejaba de ser la de solucionar las emergencias, para lograr algún rédito electoral, las organizaciones de la sociedad civil dejaron de tener importancia. La crisis social crecía en la provincia de Buenos Aires, y ya no se debía a los impactos hiperinflacionarios sino al aumento del desempleo y la precarización laboral; de esa manera, aumentaba el interés de Duhalde por centralizar las acciones de atención directa, más aún en momentos electorales. En ese sentido, se le otorga más peso al llamado Consejo Provincial de la Mujer, “el Consejo no era más que un espacio simbólico, desde el cual la mujer del gobernante de turno

cumplía con algunas tareas de beneficencia” (Acuña, C., Kessler, G., y Repetto, F., 2002, p. 33).

En la segunda mitad de la década del 90, el gobierno empieza a sentir los primeros declives, cuando adquiere fuerza una nueva expresión electoral, el FREPASO, que puso en el horizonte la posibilidad de un recambio del partido de gobierno. Esto se concretó efectivamente en el año 1999, cuando triunfa en las elecciones Fernando De La Rúa. Su gobierno terminaría de manera anticipada, con una fuerte crisis social y económica, que puso en jaque a las propias instituciones, generando, además, una crisis institucional, en diciembre de 2001.

La exclusión social, el desempleo, el hambre, la incertidumbre, tiñeron esos años, y la crisis del 2001 no hizo más que exacerbar todos los males que la sociedad sufría, producto de las políticas de un gobierno que pretendió llevárselo todo por delante.

Al final de la crisis del 2001, el porcentaje de personas que vivían bajo la línea de pobreza, la tasa de desocupación, la inequidad en la distribución de ingresos, eran, por lo menos, alarmantes. Esta crisis, que afectó todas las esferas de la vida de los sujetos, fue producto de décadas de políticas de ajuste.

Luego de varios hechos de violencia por parte del Estado, y el poder político de turno, decenas de muertos a lo largo y ancho del país, olas represivas en los barrios, y una crisis que parecía no tener fin; políticos de diferentes colores fueron rotando en el poder.

Finalmente, Néstor Kirchner asume el gobierno en 2003, y luego Cristina Fernández de Kirchner, gobernó hasta finales de 2015; se abre de esta manera un camino de desafíos que deberá enfrentar la política social argentina

En la primera década del siglo XXI, se abrió un debate respecto si la argentina se había vuelto menos desigual que en el pasado reciente y en qué medida. La desigualdad persistente, es una clave en Latinoamérica para entender procesos políticos, sociales y culturales del pasado y del presente (Kessler, G., 2015).

Bibliografía

- Acuña, C. H., Kessler, G., & Repetto, F. (2002). Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social. Buenos Aires: The University of Texas at Austin.
- Kessler, G. (2015). Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013. Fondo de Cultura Económica.
- Midaglia, C., Barba, G. M. O., & Lomelí, E. V. (Eds.). (2018). Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos. El Colegio de la Frontera Norte
- Repetto, F., & Alonso, G. V. (2004). La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización (Vol. 97). United Nations Publications.
- Subirats, J. (2010). Los grandes procesos de cambio y transformación social. Algunos elementos de análisis. Cambio social y cooperación en el siglo XXI, 8-20.